Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
av den 15 juli 2021 [1]

Mål C-351/20 P

Liviu Dragnea
mot

Europeiska kommissionen

”Rättsmedel – Europeiska regionala utvecklingsfonden – Regionala operativa programmet 2007–2013 i Rumänien – Utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) – Utredningsrapporter – Anmodan från Nationella myndigheten för korruptionsbekämpning att inleda utredningar på grund av förskingring av unionens medel – Nationell brottsutredning – Ansökan om inledande av en utredning avseende genomförandet av Olafs tidigare utredningar – Ansökan om att få tillgång till handlingar – Avslag – Ogiltighetstalan – Upptagande till sakprövning”

I. Inledning

1. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) har långtgående utredningsbefogenheter för att skydda unionens ekonomiska intressen. I förordning nr 883/2013 om utredningar som utförs av Olaf [2] föreskrivs därför grundläggande rättssäkerhetsgarantier för personer som är föremål för en sådan utredning. De ska säkerställa att dessa personers rättigheter tillvaratas i samband med Olafs utredningar. Det är nämligen ostridigt att utredningarna påverkar rättigheterna för de personer som berörs av dessa.

2. Det är däremot omtvistat och, såvitt det går att se, ännu inte slutgiltigt klarlagt huruvida och i förekommande fall i vad mån talan kan väckas vid unionsdomstolarna mot de slutgiltiga rapporter som Olaf upprättar efter sina utredningar. Detta kan emellertid lämnas därhän i förevarande mål om överklagande, eftersom den frågan inte har betydelse för utgången i målet. Oberoende av om klaganden, Liviu Dragnea, hade kunnat överklaga de två Olafrapporter som berörs i det nu aktuella fallet, skulle hans talan nämligen ha väckts för sent.

[1] Originalspråk: tyska.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 2013, s. 1). Denna förordning har ändrats två gånger efter det att de utredningar som är i fråga i förevarande mål avslutats, senast genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2223 av den 23 december 2020 om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 vad gäller samarbete med Europeiska åklagarmyndigheten och effektiviteten i utredningar vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (EUT L 437, 2020, s. 49). Jag kommer nedan att undersöka en ändring som är intressant för förevarande mål (se punkterna 47–49 i detta förslag till avgörande.

3. Förevarande mål om överklagande avser emellertid den närliggande frågeställningen om tillgång till utredningsakterna för en person som själv anser sig vara berörd av utredningarna, men som Olaf emellertid inte har klassat som berörd person i den mening som avses i förordning nr 883/2013. I synnerhet uppkommer frågan om förhållandet mellan rätten att få tillgång till handlingar å ena sidan och rätten att få tillgång till kommissionens handlingar enligt förordning nr 1049/2001 [3] å andra sidan.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Förordning nr 883/2013

4. Av artikel 1.1 i förordning nr 883/2013 framgår att Olafs utredningsbefogenheter tjänar till att intensifiera kampen mot bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska unionens ekonomiska intressen.

5. Enligt artikel 2 punkt 4 i förordning 883/2013 avses med ”administrativa utredningar (nedan kallade utredningar): alla kontroller, inspektioner eller andra åtgärder som Olaf vidtar, i enlighet med artiklarna 3 och 4, för att nå de mål som anges i artikel 1 och konstatera eventuella oegentligheter i verksamheter som kontrolleras …”.

6. Enligt artikel 2 punkt 5 i förordning nr 883/2013 avses med ”berörd person en person eller ekonomisk aktör som misstänks för bedrägerier, korruption eller annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen och som därför är under utredning av Olaf”.

7. I artiklarna 3 och 4 i förordning nr 883/2013 föreskrivs att Olaf ska utföra externa utredningar på platsen i medlemsstaterna, i tredjeländer och vid internationella organisationer, och interna utredningar inom institutionerna, organen och byråerna.

8. Artikel 5 i förordning nr 883/2013 har rubriken ”Inledande av utredningar”. Dess punkter 1, 2 och 4 har följande lydelse:

”1. Generaldirektören får inleda en utredning när det föreligger skälig misstanke, som även kan vara grundad på information från tredje part eller anonymt lämnad information, om att det har förekommit bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Generaldirektörens beslut om att inleda en utredning eller inte ska fattas med hänsyn till Olafs årliga förvaltningsplan och de utredningsprioriteringar som fastställs i enlighet med artikel 17.5. Beslutet ska även ta hänsyn till att Olafs resurser ska utnyttjas effektivt och till att de resurser som används ska stå i proportion till saken. Vid interna utredningar ska särskild hänsyn tas till vilken institution, vilket organ eller vilken byrå som på bästa sätt kan genomföra dem, med särskild tanke på omständigheterna, ärendets faktiska eller potentiella ekonomiska följder och sannolikheten för eventuell rättslig uppföljning.

2. Beslut om externa utredningar ska fattas av generaldirektören, antingen på eget initiativ eller på begäran av en berörd medlemsstat eller av unionens institutioner, organ eller byråer.

[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

Beslut om interna utredningar ska fattas av generaldirektören, antingen på eget initiativ eller på begäran av den institution, det organ eller den byrå där utredningen ska utföras, eller av en medlemsstat.

…

4. Inom två månader från det att Olaf mottagit en sådan begäran som avses i punkt 2 ska ett beslut fattas om att inleda en utredning eller inte. Beslutet ska utan dröjsmål delges den medlemsstat, den institution, det organ eller den byrå som gjort förfrågan. Beslut om att inte inleda en utredning ska motiveras. Om Olaf, när denna period på två månader löpt ut, inte har fattat något beslut ska detta anses utgöra ett beslut om att inte inleda någon utredning.

När en tjänsteman, en övrig anställd, en ledamot av en institution eller ett organ, en chef för en byrå eller en anställd enligt artikel 22a i tjänsteföreskrifterna lämnar information till Olaf om misstänkta bedrägerier eller oegentligheter ska Olaf upplysa den personen om huruvida saken kommer att leda till en utredning eller inte.”

9. I artikel 9 i förordning 883/2013 anges rättssäkerhetsgarantier för de personer som berörs av Olafs utredningar. I artikel 9.4 föreskrivs särskilt att alla namngivna personer ska beredas tillfälle att yttra sig innan slutsatser dras om dem.

10. Enligt artikel 11 i förordning nr 883/2013 (”Utredningsrapport och uppföljning av utredningar”) ska, när Olaf har avslutat en utredning, en rapport upprättas som särskilt ska redogöra för förfarandet, de omständigheter som konstaterats och deras preliminära juridiska innebörd och i förekommande fall innehålla rekommendationer om huruvida unionens institutioner, organ eller byråer bör vidta åtgärder.

B. Förordning nr 1049/2001

11. Artikel 6 i förordning nr 1049/2001 har rubriken ”Ansökningar”, och dess punkt 1 har följande lydelse:

”1. En ansökan om tillgång till en handling skall inges i skriftlig form på valfritt sätt, inklusive i elektronisk form, på ett av de språk som anges i artikel 314 i EG-fördraget och vara tillräckligt utförlig för att institutionen skall kunna identifiera handlingen. Sökanden är inte skyldig att ange några skäl för sin ansökan.”

12. Artikel 7 i förordning nr 1049/2001 har rubriken ”Behandling av ursprungliga ansökningar”. Dess punkter 1, 2 och 4 har följande lydelse:

”1. En ansökan om tillgång till en handling skall behandlas skyndsamt. En bekräftelse om mottagande skall skickas till sökanden. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att en ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökningen helt eller delvis har avslagits och upplysa sökanden om dennes rätt att göra en bekräftande ansökan i enlighet med punkt 2 i den här artikeln.

2. Om ansökningen helt eller delvis avslås får sökanden inom 15 arbetsdagar efter att ha mottagit institutionens besked ge in en bekräftande ansökan till institutionen med begäran om omprövning.

…

4. Om inget besked ges av institutionen inom den föreskrivna tidsfristen skall sökanden ha rätt att inge en bekräftande ansökan.”

13. I artikel 8 (”Behandling av bekräftande ansökningar”) punkterna 1 och 3 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs följande:

”1. En bekräftande ansökan skall behandlas skyndsamt. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att en sådan ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökan helt eller delvis har avslagits. Om en ansökan helt eller delvis avslås skall institutionen underrätta sökanden om de rättsmedel som finns, nämligen att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen enligt de villkor som anges i artikel 230 respektive 195 i EG-fördraget.

…

3. Om inget besked ges av institutionen inom den föreskrivna tidsfristen, skall ansökan anses ha avslagits och sökanden skall ha rätt att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen i enlighet med relevanta bestämmelser i EG-fördraget.”

III. Bakgrund till överklagandet

A. Förfarandet vid Olaf och den omtvistade skrivelsen

14. Den 10 februari 2015 inledde Olaf två utredningar (OF/2015/0124/B5 och OF/2015/0125/B5) avseende anklagelser om bedrägeri. De avsåg två vägbyggnadsprojekt. Länsmyndigheten i Teleorman i Rumänien hade tilldelat projekten, och Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) hade finansierat dem (nedan kallade de tidigare utredningarna). [4]

15. I de slutliga rapporterna om dessa utredningar av den 30 maj (OF/2015/0124/B5) och den 16 september 2016 (OF/2015/0125/B5) konstaterade Olaf att två kriminella organisationer hade bildats och att ett stort antal handlingar förmodligen hade förfalskats i syfte att olagligen komma åt unionens medel.

16. Dessutom rekommenderade Olaf Europeiska kommissionen att återkräva de berörda beloppen, och den rumänska myndigheten för korruptionsbekämpning rekommenderades att inleda en brottsutredning på grund av handlingar som stred mot unionens ekonomiska intressen.

17. Olaf klassade länsmyndigheten i Teleorman som en av de tidigare utredningarna ”berörd person” i den mening som avses i artikel 2 punkt 5 i förordning nr 883/2013. Liviu Dragnea, som var föreståndare för denna myndighet vid tiden för de omständigheter som utreds, klassades däremot inte som ”berörd person”.

[4] Se, i detta avseende och beträffande nedanstående punkter, punkt 1 och följande punkter i det överklagade beslutet (fotnot 6 nedan i detta förslag till avgörande).

18. Den 13 november 2017 tillkännagav den rumänska myndigheten för korruptionsbekämpning att ett straffrättsligt förfarande hade inletts avseende bedrägerier avseende unionens medel, bildandet av en kriminell organisation, och maktmissbruk.

19. Samma dag publicerade Olaf också ett pressmeddelande av vilket framgick att Olaf hade inlett ett nationellt straffrättsligt förfarande mot Liviu Dragnea. Olaf nämnde härvid uttryckligen Liviu Dragnea och betonade betydelsen av dess tidigare utredningar för de nationella myndigheternas inledande av det straffrättsliga förfarandet:

”The Romanian National Anticorruption Directorate (DNA) has accused Liviu Dragnea, the leader of the Romanian Social Democrat Party (PSD), of fraud with European Union (EU) funds, of creating an organised criminal group, and of misusing his position for personal gain….

The contribution of the European Anti-Fraud Office (Olaf) to this outcome has been emphasised by the DNA. The DNA has explained that their case comes as a result of two investigations conducted by the Olaf into projects financed by the European Regional Development Fund for road construction in Romania, which were concluded in May and September 2016.

…”[5]

20. Den 1 juni 2018 skickade Liviu Dragnea en skrivelse till Olaf i vilken han kritiserade Olafs tillvägagångssätt i samband med de tidigare utredningarna och slutsatserna i de slutliga rapporterna. Bland annat kommenterade han enskilda punkter i rapporterna i detalj.

21. I en skrivelse av den 10 juli 2018 avböjde Olaf att gå in på detta och att kommentera sina slutliga rapporter. Olaf hänvisade till sina allmänna förfaranderegler, till tribunalens praxis beträffande de slutliga rapporternas rättsliga karaktär, till uppdelningen av behörighet mellan Olaf och de nationella myndigheterna, och till Olafs pågående utredningar.

22. Den 22 augusti 2018 skickade Liviu Dragnea ytterligare en skrivelse till Olaf. I denna bestred han påståendena i Olafs skrivelse av den 10 juli 2018. Dessutom framförde han på nytt kritik avseende de slutliga rapporterna, lagligheten av åtgärden och riktigheten av Olafs slutsatser samt dess rättsuppfattning. Dessutom hade byrån inte iakttagit förfarandereglerna. Till sist anmodade Liviu Dragnea Olaf att inleda en utredning avseende genomförandet av de tidigare utredningarna och att ge honom tillgång till flera dokument bland handlingarna i ärendet i samband med dessa utredningar.

23. I en skrivelse av den 1 oktober 2018 (nedan kallad den omtvistade skrivelsen) upprepade Olaf sin ståndpunkt i skrivelsen av den 10 juli 2018 och avslog Liviu Dragneas begäran. Som motivering angavs dels att de punkter som Liviu Dragnea hade betonat inte utgjorde tillräckligt skäl för att inleda en utredning avseende genomförandet av de tidigare utredningarna, dels att Liviu Dragnea inte kunde anses vara en av dessa utredningar berörd person. De förfaranderättigheter som föreskrivs i artikel 9.4 i förordning nr 883/2013 var således inte tillämpliga på honom. Olaf avslog ansökan om att få tillgång handlingarna.

[5] Olaf PRESS RELEASE No 16/2017.

B. Förfarandet vid tribunalen och det överklagade beslutet

24. I en inlaga av den 11 december 2018 väckte Liviu Dragnea ogiltighetstalan vid tribunalen mot den omtvistade skrivelsen. Dessutom yrkade han att tribunalen skulle uppdra åt kommissionen att lägga fram de handlingar som tidigare hade begärts i förfarandet vid Olaf.

25. I en inlaga av den 6 mars 2019 framställde kommissionen en invändning om rättegångshinder enligt artikel 130.1 i tribunalens rättegångsregler och yrkade att talan skulle avvisas.

26. I en inlaga av den 18 april 2019 yrkade Liviu Dragnea att tribunalen skulle avslå invändningen om rättegångshinder, pröva talan i sak och bevilja honom tillgång till de begärda handlingarna.

27. Genom beslut av den 12 maj 2020, Dragnea mot kommissionen (nedan kallat det överklagade beslutet), [6] tog tribunalen upp invändningen om rättegångshinder till prövning i sak, ogillade talan och förpliktade Liviu Dragnea att ersätta rättegångskostnaderna.

28. Även om Liviu Dragneas yrkanden i första instans formellt avsåg fastställanden, uppfattade tribunalen talan i dess helhet som att den avsåg ogiltigförklaring av den omtvistade skrivelsen, i vilken Olaf avslog Liviu Dragneas ansökningar om dels en utredning beträffande genomförandet av de tidigare utredningarna, dels tillgång till handlingar. [7] Efter kommissionens invändning om rättegångshinder prövade tribunalen först frågan huruvida talan kunde tas upp till sakprövning i den del den gällde Olafs vägran att utföra en utredning avseende genomförandet av de tidigare utredningarna. [8] Därefter prövade tribunalen frågan huruvida talan kunde tas upp till sakprövning i den del den avsåg avslaget på ansökan om tillgång till de begärda handlingarna. [9] Den fann slutligen att de båda yrkandena inte kunde tas upp till sakprövning.

IV. Målet om överklagande och parternas yrkanden

29. I en inlaga av den 30 juli 2020 överklagade Liviu Dragnea det överklagade beslutet. Han har yrkat att EU-domstolen ska upphäva det överklagade beslutet, förklara att talan i första instans kan tas upp till sakprövning, och fastställa att kommissionen

– har åsidosatt artikel 9.1, 9.2 och 9.4 i förordning nr 883/2013 och hans rätt till försvar, hans rätt att höras och oskuldspresumtionen.

– har åsidosatt den allmänna unionsrättsliga principen om en god förvaltning.

– har åsidosatt hans rättigheter genom att avslå ansökan om att få tillgång till handlingar.

30. Liviu Dragnea har vidare yrkat att EU-domstolen ska besluta om bevisupptagning och uppdra åt kommissionen att under förfarandets gång lägga fram de handlingar som anges i överklagandet. Slutligen har han yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

31. Kommissionen har yrkat att EU-domstolen ska ogilla överklagandet, avslå ansökan om bevisupptagning, och förplikta Liviu Dragnea att ersätta rättegångskostnaderna.

6 T-738/18, ej publicerad, EU:T:2020:208.

7 Punkterna 14–21 i det överklagade beslutet.

8 Punkterna 25–55 i det överklagade beslutet.

9 Punkterna 56–70 i det överklagade beslutet.

V. Bedömning

A. Överklagandet

32. Med sina grunder för överklagandet har Liviu Dragnea ifrågasatt både tribunalens slutsats att hans talan inte kunde tas upp till sakprövning i den del det gällde Olafs vägran att utföra en utredning avseende genomförandet av de tidigare utredningarna (1), och tribunalens slutsats att hans talan inte kunde tas upp till sakprövning i den del tillgång till de begärda handlingarna avslogs (2).

1. Huruvida talan kan tas upp till sakprövning i den del Olaf vägrade att utföra en utredning avseende genomförandet av de tidigare utredningarna (den första grunden)

33. Tribunalen fann att yrkandet i första instans, avseende ogiltigförklaring av Olafs beslut att inte utföra en utredning avseende genomförandet av de tidigare utredningarna, inte kunde tas upp till sakprövning av tre skäl: för det första på grund av att förordning nr 883/2013 inte ger fysiska och juridiska personer rätt att kräva att Olaf ska inleda en utredning, varför avslaget på motsvarande ansökan inte kan ha några rättsverkningar och därmed inte utgöra rättsakter mot vilka talan kan väckas, [10] för det andra på grund av att Olafs slutliga rapporter inte heller utgör rättsakter mot vilka talan kan väckas, utan endast är rekommendationer eller ställningstaganden, varför avslaget på ansökan om ändring av en sådan rapport inte heller kan överklagas, [11] för det tredje på grund av att ett väckande av talan mot de slutliga rapporterna i varje fall skulle vara detsamma som att kringgå fristen för att väcka talan, eftersom talan i första instans väcktes efter det att fristen för att väcka talan mot dessa rapporter hade löpt ut. [12]

34. Tribunalens konstaterande, att Liviu Dragneas ansökan om ogiltigförklaring av Olafs beslut att inte utföra en utredning avseende genomförandet av de tidigare utredningarna inte kunde tas upp till sakprövning, är enligt Liviu Dragnea baserat dels på det felaktiga antagandet att han inte ”berördes” av dessa utredningar, dels på det felaktiga antagandet att Olafs utredningsrapporter inte hade någon väsentlig inverkan på de efterföljande nationella straffrättsliga förfarandena. Dessa båda omständigheter föreligger emellertid. Det strider således mot kravet på ett effektivt domstolsskydd att Olafs olagliga utredningsåtgärder och förfarandefel endast kan göras gällande inom ramen för en skadeståndstalan, och inte inom ramen för en ogiltighetstalan.

35. Av ovanstående argumentation framgår det att Liviu Dragneas kritik fokuserar på det påstående i vilket tribunalen med hänvisning till sin fasta praxis slog fast att de rapporter som Olaf upprättar när dess utredningar har avslutats inte utgör rättsakter mot vilka talan kan väckas enligt artikel 263 FEUF, eftersom de endast utgör rekommendationer eller ställningstaganden som inte har bindande rättsverkningar. [13]

[10] Punkterna 31–36 i det överklagade beslutet.

[11] Punkterna 39–41 i det överklagade beslutet.

[12] Punkterna 43–46 i det överklagade beslutet.

[13] Se, förutom punkterna 40 och 41 i det överklagade beslutet, tribunalens beslut av den 13 juli 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía/kommissionen (T-29/03, EU:T:2004:235, punkterna 32–40), beslut av den 21 juni 2017, Inox Mare/kommissionen (T-289/16, EU:T:2017:414, punkt 14 och följande punkter), och beslut av den 12 juli 2018, TE/kommissionen (T-392/17, ej publicerat, EU:T:2018:459, punkterna 22–25), samt tribunalens dom av den 23 maj 2019, Remag Metallhandel och Jaschinsky/kommissionen (T-631/16, ej publicerad, EU:T:2019:352, punkterna 48 och 49).

36. EU-domstolen har, såvitt det går att se, hittills inte behandlat frågan huruvida talan kan väckas mot dessa rapporter, utan endast slagit fast att Olafs överföring av uppgifter till nationella myndigheter inte utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas. [14]

37. Det är emellertid inte nödvändigt att ytterligare undersöka frågan huruvida talan kan väckas mot Olafs slutliga rapporter inom ramen för förevarande mål. I det nu aktuella fallet kan tvärtom frågan, huruvida tribunalens praxis i detta avseende ska tillämpas i fortsättningen, lämnas därhän. Även om Olafs slutliga rapporter utgör rättsakter mot vilka talan kan väckas kan det ifrågavarande yrkandet om ogiltigförklaring av Olafs beslut att inte utföra en utredning avseende genomförandet av de tidigare utredningarna nämligen inte tas upp till sakprövning.

38. Såsom tribunalen nämligen förklarade i det överklagade beslutet utan att dess slutsatser inom ramen för förevarande mål om överklagande har ifrågasatts väckte Liviu Dragnea inte talan mot de slutliga rapporterna om de tidigare utredningarna i rätt tid. Följaktligen löpte fristen för att väcka talan mot dessa rapporter ut den 12 augusti 2018 för Liviu Dragnea. Talan i första instans väcktes emellertid först den 11 december 2018. [15]

39. Talan i första instans avsåg visserligen formellt sett inte själva de slutliga rapporterna om de tidigare undersökningarna, utan Olafs omtvistade skrivelse av den 1 oktober 2018, i vilken Olaf avslog Liviu Dragneas ansökan om att en utredning skulle inledas avseende genomförandet av de tidigare utredningarna.

40. Enligt fast rättspraxis kan en talan emellertid inte tas upp till sakprövning, om den avser en rättsakt genom vilken endast en tidigare rättsakt, mot vilken talan inte väckts i rätt tid, utgör en bekräftelse [16] En rättsakt ska anses vara enbart bekräftande, om den inte innehåller några nya omständigheter jämfört med den tidigare rättsakten, och den inte har föregåtts av någon ny prövning av situationen för den person som berörts av denna tidigare rättsakt. [17] En rättsakt som besvarar en ansökan om att myndigheten ska ompröva den tidigare rättsakten ska endast anses utgöra en bekräftelse, om ansökan inte stöds på nya, väsentliga omständigheter och myndigheten inte fattar något beslut om sådana omständigheter. [18] Följaktligen kan en sökande som har låtit klagotiden för en rättsakt gå till ända inte återställa denna frist genom att begära att myndigheten i fråga ska ompröva den första rättsakten och föra talan mot ett avslag som bekräftar den tidigare rättsakten. [19]

41. Det är exakt så det förhåller sig i det nu aktuella fallet. Under sken av en begäran om en utredning avsåg Liviu Dragnea i själva verket att förmå Olaf att ifrågasätta de slutliga rapporterna om de tidigare utredningarna.

[14] Beslut meddelat av domstolens ordförande av den 19 april 2005, Tillack/kommissionen (C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, punkt 34).

[15] Tribunalen konstaterade således att de slutliga rapporterna av den 30 maj och den 16 september 2016 (ovan punkt 15 i detta förslag till avgörande) visserligen varken offentliggjordes eller delgavs Liviu Dragnea, men att det framgick av handlingarna i målet att han fick kännedom om dem senast den 1 juni 2018, eftersom han den dagen skickade en första skrivelse till Olaf, i vilken han bestred deras innehåll (se ovan, punkt 20 i detta förslag till avgörande). Därmed började fristen för att väcka talan mot rapporterna löpa den 2 juni 2018 och löpte ut den 12 augusti 2018 (se punkterna 43–46 i det överklagade beslutet).

[16] Se dom av den 15 december 1988, Irish Cement/kommissionen (166/86 och 220/86, EU:C:1988:549, punkt 16), dom av den 9 december 2004, kommissionen/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, punkt 39), och dom av den 31 maj 2017, DEI/kommissionen (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punkt 35); se även tribunalens dom av den 15 mars 1995, COBRECAF m.fl./kommissionen (T-514/93, EU:T:1995:49, punkt 44).

[17] Dom av den 10 december 1980, Grasselli/kommissionen (23/80, EU:C:1980:284, punkt 18), dom av den 14 september 2006, kommissionen/Fernández Gómez (C-417/05 P, EU:C:2006:582, punkt 46), och dom av den 31 maj 2017, DEI/kommissionen (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punkt 33).

[18] Se tribunalens dom av den 15 september 2011, CMB och Christof/kommissionen (T-407/07, ej publicerad, EU:T:2011:477, punkt 91), och dom av den 26 juni 2019, NRW. Bank/CRU (T-466/16, ej publicerad, EU:T:2019:445, punkt 69).

[19] Se tribunalens dom av den 15 mars 1995, COBRECAF m.fl./kommissionen (T-514/93, EU:T:1995:49, punkt 44).

42. Liviu Dragneas ansökan om att en utredning skulle inledas utgjorde nämligen inte på något sätt en ansökan om att Olaf skulle inleda en utredning av missförhållanden i unionen, medlemsstaterna eller på annan ort för att skydda unionens ekonomiska intressen i den mening som avses i förordning nr 883/2013. Han ansökte snarare om att en utredning av Olafs egna åtgärder i två förfaranden som avslutats genom de slutliga rapporterna skulle utredas. [20]

43. I sak begränsade sig Liviu Dragnea i sina skrivelser till Olaf till att kritisera dess slutsatser i de slutliga rapporterna och de förfarandeåtgärder som lett till dessa slutsatser, utan att anföra några nya och väsentliga omständigheter. Dessutom innehöll Olafs svar, och i synnerhet den omtvistade skrivelsen av den 1 oktober 2018, inte heller några nya uppgifter jämfört med de slutliga rapporterna om de tidigare utredningarna, och de föregicks varken av någon ny prövning av Liviu Dragneas situation eller av något avgörande från Olaf beträffande nya, väsentliga omständigheter. [21]

44. Bortsett från avslaget på ansökan om att få tillgång till handlingar, vilket står i fokus i den andra grunden för överklagandet och ska prövas separat [22] utgör den omtvistade skrivelsen således en rent bekräftande rättsakt med hänsyn till de slutliga rapporterna om de tidigare utredningarna. Frågan huruvida talan kunde väckas mot dessa rapporter kan således lämnas därhän. För även om så var fallet skulle detta inte medföra att talan kan tas upp till sakprövning när det gäller Olafs vägran att utföra en utredning avseende de tidigare utredningarna.

45. Rättspraxis beträffande rättsakter som ska bekräftas avser visserligen framför allt situationer där den första rättsakten, som bekräftas genom den andra, utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas, [23] vilket också har samband med överväganden avseende rättsligt skydd. [24] Om en berörd person inte har kunnat förvänta sig att en rättsakt kommer att få rättsverkningar för honom eller henne, får den omständigheten, att denna person inte har väckt talan mot rättsakten i rätt tid, naturligtvis inte göras gällande mot honom eller henne. Den nu aktuella situationen motsvarar dock inte en sådan situation.

46. I det nu aktuella fallet är det visserligen omtvistat, och inte slutgiltigt avgjort, huruvida Olafs slutliga rapporter utgör rättsakter mot vilka talan kan väckas, men det måste stå klart för Liviu Dragnea, som har gjort gällande just detta i förevarande mål, att han, om han ville ifrågasätta Olafs slutsatser i dessa rapporter inom ramen för en ogiltighetstalan, under alla omständigheter bara kunde göra detta i samband med en talan mot själva rapporterna eller åtminstone inom fristen för att väcka talan mot rapporterna.

47. Även den omständigheten, att Liviu Dragnea i sin ansökan om att Olaf skulle inleda en utredning avseende de tidigare utredningarna särskilt framhöll att Olafs förfarandeåtgärder var rättsstridiga, ändrar inte att denna ansökan i huvudsak helt enkelt utgjorde kritik av de slutliga rapporterna om dessa utredningar. Tanken att inleda en utredning avseende genomförandet av

[20] Detta slog tribunalen också slutligen fast i punkterna 31–36 i det överklagade beslutet. Tribunalens konstaterande där, enligt vilket fysiska och juridiska personer enligt förordning nr 883/2013 inte har rätt att begära att Olaf ska inleda en utredning, ifrågasätts för övrigt inte inom ramen för förevarande överklagande, och det finns i övrigt inte heller någon anledning att ifrågasätta detta (se artikel 5 i förordning nr 883/2013, ovan punkt 8 i detta förslag till avgörande).

[21] Se ovan, punkterna 20–23 i detta förslag till avgörande.

[22] Se nedan, punkt 54 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

[23] Se, till exempel, dom av den 15 december 1988, Irish Cement/kommissionen (166/86 och 220/86, EU:C:1988:549, punkterna 11 och 16), dom av den 25 maj 1993, Foyer Culturel du Sart-Tilman/kommissionen (C-199/91, EU:C:1993:205, punkterna 19–24), dom av den 9 december 2004, kommissionen/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, punkterna 40, 45 och 47), och dom av den 31 maj 2017, DEI/kommissionen (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punkterna 31 och 36).

[24] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 december 2004, kommissionen/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, punkterna 40, 45 och 47), samt tribunalens dom av den 15 mars 1995, COBRECAF m.fl./kommissionen (T-514/93, EU:T:1995:49, punkt 44).

Olafs utredningar är visserligen inte helt långsökt. Detta framgår av att en av Olaf oberoende tillsynsansvarig för rättssäkerhetsgarantier nyligen har inrättats genom förordning 2020/2223 om ändring av förordning nr 883/2013, och av att det har blivit möjligt att inför denne tillsynsansvarige göra gällande att Olaf åsidosatt dessa garantier. [25]

48. Även om detta förfarande var relevant i det nu aktuella fallet skulle dock sådana anklagelser som de som Liviu Dragnea har framfört uppfattas som att de avsåg den rapport genom vilken förfarandet avslutades.

49. För det första är nämligen den nyligen införda kontrollen av rättsskyddsgarantierna genom den tillsynsansvarige avsedd att säkerställa att rätten till försvar iakttas under det pågående förfarandet och vid en tidpunkt då överträdelser fortfarande kan undanröjas, dock senast en månad efter det att utredningen avslutats. [26] För det andra påverkar besvärsförfarandet inför den tillsynsansvarige uttryckligen inte de möjligheter till prövning som föreskrivs i fördragen. [27]

50. Inom ramen för de rättsmedel som föreskrivs i fördragen skulle Olafs förfarandeåtgärder emellertid, åtminstone efter det att de slutliga rapporterna sammanställts, med all sannolikhet helt enkelt kvalificeras som förberedande åtgärder som skulle ifrågasättas inom ramen för en talan mot dessa rapporter. [28] Om de slutliga rapporterna inte ansågs utgöra rättsakter mot vilka talan kan väckas, vilket inte ska prövas i det nu aktuella fallet, skulle Olafs rättsakter kunna bli föremål för omprövning i domstol inom ramen för en skadeståndstalan. [29]

51. Av det ovan anförda följer att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den slog fast att det skulle leda till ett kringgående av fristen för att väcka talan, om talan togs upp till sakprövning med hänsyn till Olafs vägran att utföra en utredning avseende genomförandet av de tidigare utredningarna. [30] Olafs omtvistade skrivelse hade inte kunnat medföra att någon ny frist för att väcka talan började löpa, eftersom det under alla omständigheter var en rättsakt som i förhållande till de slutliga rapporterna enbart var bekräftande.

52. Den omständigheten, att tribunalen inte uttryckligen hänvisade till rättspraxis avseende bekräftande rättsakter, och inte undersökte huruvida den omtvistade skrivelsen var bekräftande i förhållande till de slutliga rapporterna, hindrar inte EU-domstolen från att slå fast detta. Tribunalens ovannämnda konstaterande grundar sig för det första nödvändigtvis underförstått på antagandet att den omtvistade skrivelsen endast är bekräftande i förhållande till de slutliga rapporterna. För det andra är EU-domstolen skyldig att ex officio pröva villkoren för upptagande

[25] Se skälen 32 och 33 samt artikel 1.9 i förordning 2020/2223 (ovan, fotnot 2 i detta förslag till avgörande), och artikel 9a och 9b i förordning nr 883/2013 i dess lydelse enligt förordning 2020/2223. Se, i detta sammanhang, även den övervakningskommitté som inrättades genom artikel 15 i förordning nr 883/2013 redan när den ursprungliga lydelsen var i kraft och som regelbundet ska kontrollera Olafs utredningsverksamhet särskilt vad gäller tillämpningen av rättssäkerhetsgarantier. Detta sker dock endast på eget initiativ, på generaldirektörens begäran eller på begäran av en institution, ett organ eller en byrå.

[26] Klagomål ska således lämnas in inom en månad från det att klaganden får kännedom om de relevanta omständigheter som kan utgöra en överträdelse av rättssäkerhetsgarantierna eller de grundläggande rättigheterna. De ska under alla förhållanden inte lämnas in senare än en månad efter det att utredningen avslutats. Klagomål i samband med vittnesförhör eller avgivande av yttranden ska lämnas in innan de frister som de berörda personerna har getts för detta har löpt ut (se artikel 9b.2 i förordning nr 883/2013, i dess lydelse enligt förordning 2020/2223).

[27] Se artikel 9b.8 i förordning nr 883/2013 i dess lydelse enligt förordning nr 2020/2223.

[28] Se dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen (60/81, EU:C:1981:264, punkt 10), dom av den 18 mars 1997, Guérin automobiles/kommissionen (C-282/95 P, EU:C:1997:159, punkt 34), och dom av den 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkt 52).

[29] Se, för ett liknande resonemang, tribunalens dom av den 8 juli 2008, Franchet och Byk/kommissionen (T-48/05, EU:T:2008:257, punkt 90).

[30] Se punkt 43 i det överklagade beslutet och punkt 33 ovan i detta förslag till avgörande.

till sakprövning av talan vid tribunalen.[31] EU-domstolen kan således själv pröva huruvida den omtvistade skrivelsen är bekräftande vad gäller de slutliga rapporterna, i synnerhet som parterna har kunnat yttra sig i tillräcklig utsträckning om innehållet i dessa handlingar både vid tribunalen och i förevarande förfarande.

53. Därmed ska den första grunden avvisas utan att det är nödvändigt att i sak pröva Liviu Dragneas argument beträffande frågan huruvida talan kan väckas mot Olafs slutliga rapporter. Även om tribunalens konstaterade att Olafs slutliga rapporter inte utgör rättsakter mot vilka talan kan väckas, skulle ett sådant fel i varje fall inte leda till att det överklagade beslutet ogiltigförklarades, eftersom slutsatsen i detta beslut är korrekt på andra rättsliga grunder.[32]

2. Huruvida talan kan tas upp till sakprövning i den del ansökan om att få tillgång till handlingar avslogs (den andra grunden)

54. Tribunalen prövade huruvida yrkandet i första instans om ogiltigförklaring av Olafs beslut att inte ge Liviu Dragnea tillgång de handlingar som angavs i dennes skrivelse av den 22 augusti 2018[33] kunde tas upp till sakprövning enbart med hänsyn till förordning nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (se under b längre ned). Dock uppkommer frågan om det också borde ha prövats huruvida ansökan i fråga kunde tas upp till sakprövning mot bakgrund av den rätt att ta del av handlingar som innehas av en person som berörs av Olafs utredningar (se nedan under a).

a) Rätten till tillgång till handlingar

55. Domstolen anser att den motivering mot bakgrund av vilken tribunalen avvisade Liviu Dragneas yrkande i första instans om att Olafs beslut att inte ge honom tillgång till de begärda handlingarna skulle ogiltigförklaras, är förvånande.

56. Tribunalen slog sålunda i överensstämmelse med kommissionens argument fast att Liviu Dragneas ansökan om att få tillgång till Olafs handlingar uppfattades och behandlades som en ansökan om att få tillgång till handlingar från en person som ansåg sig vara berörd av utredningarna, och inte som en ansökan från allmänheten om att få tillgång till handlingarna enligt förordning nr 1049/2001.

57. Därefter prövade tribunalen inte alls talan mot avslaget på ansökan om tillgång till de begärda handlingarna mot bakgrund av den rätt att få tillgång till handlingar som en person som berörs av en utredning har enligt förordning nr 883/2013. Tribunalen inriktade sig i stället enbart på frågan huruvida talan kunde tas upp till sakprövning med hänsyn till förordning nr 1049/2001.

58. Den kom härvid fram till att talan inte kunde tas upp till sakprövning när det gällde avslaget på Liviu Dragneas ansökan om att få tillgång till handlingar, eftersom han, när den ursprungliga ansökan hade avslagits, inte hade lämnat in någon bekräftande ansökan i den mening som avses i artikel 7.2 i denna förordning, och till att Olafs vägran inte skulle anses utgöra ett slutgiltigt avslagsbeslut i den mening som avses i artiklarna 7 och 8 i samma förordning. Tribunalen

[31] Beslut av den 15 februari 2012, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen (C-208/11 P, ej publicerat, EU:C:2012:76, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

[32] Se dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkterna 47–49), och dom av den 29 mars 2011, ThyssenKrupp Nirosta/kommissionen (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punkt 136).

[33] Se punkt 22 ovan i detta förslag till avgörande.

avvisade Liviu Dragneas argument att Olaf inte hade informerat honom om hans rätt att lämna in en sådan bekräftande ansökan. Olaf kunde inte klandras för att inte ha lämnat denna information, eftersom Olaf hade uppfattat Liviu Dragneas ansökan som en ansökan om att få till handlingar från en person som ansåg sig vara berörd av utredningarna, och inte som en ansökan om att få tillgång till handlingar enligt förordning nr 1049/2001. [34]

59. Tribunalen förklarade inte, och det framgår inte heller, varför den inte undersökte huruvida talan mot Olafs beslut att vägra Liviu Dragnea tillgång till de begärda handlingarna kunde tas upp till sakprövning som en talan mot beslutet att avslå en ansökan om att få tillgång till handlingar. Detta är än mer förvånande med tanke på att kommissionens huvudargument för att talan i första instans inte kunde tas upp till sakprövning mot bakgrund av förordning nr 1049/2001 var just att Olaf hade rätt att betrakta ansökan om att få tillgång till dessa handlingar som en ansökan om att få tillgång till handlingar från en person som ansåg sig vara berörd av en utredning. Tribunalen godtog detta argument. Det skulle således bara ha varit logiskt att pröva talan i första instans mot Olafs beslut att vägra tillgång till handlingarna också med hänsyn till rätten till tillgång till handlingar.

60. Det är visserligen riktigt att Liviu Dragnea i sin ansökan i första instans formellt sett endast gjorde gällande en överträdelse av rätten till tillgång till handlingar enligt artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och förordning nr 1049/2001. [35] Det framgår emellertid av hans argumentation att han även klagade på att Olaf nekade honom tillgång till utredningsakten, eftersom Olaf felaktigt inte betraktade honom som en berörd person. I ansökan i första instans förklarade Liviu Dragnea bland annat att en person måste få tillgång till akten i ett förfarande som direkt berör honom eller henne. Inom ramen för sin rätt till försvar har han rätt att få tillgång till de handlingar i utredningsakten som direkt berör hans rättigheter. Han måste i synnerhet ges tillgång till varje beslut som avser hans roll som ordförande för länsmyndigheten i Teleorman. All skriftväxling mellan Olaf och den rumänska myndigheten mot korruption som berör honom har dessutom avgörande inverkan på hans rättigheter.

61. Denna argumentation visar att Liviu Dragnea ifrågasatte Olafs beslut att vägra honom tillgång till de begärda handlingarna inte endast mot bakgrund av förordning nr 1049/2001, utan också mot bakgrund av hans rätt att som en person som är berörd av en utredning inom ramen för förordning nr 883/2013. [36] Enligt artikel 6.1 i förordning nr 1049/2001 är en sökande nämligen inte skyldig att ange några skäl för sin ansökan. Liviu Dragnea motiverade däremot sin ansökan med att han berördes och med sin rätt till försvar. Rätten att få tillgång till handlingarna i ärendet utgör i sin tur en nödvändig följd av att den rätt till försvar som en person som berörs av en åtgärd har, utövas på ett ändamålsenligt sätt. [37] Det saknar härvid betydelse att Liviu Dragnea inte uttryckligen hänvisade till sin rätt till försvar eller till artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Det ankommer nämligen på domstolen att i enlighet med principen *jura novit curia* göra en rättslig kvalificering av de omständigheter och argument som parterna har anfört. [38]

[34] Se punkterna 63–70 i det överklagade beslutet.

[35] Se punkt 20 i det överklagade beslutet.

[36] Se, beträffande möjligheten att åberopa underförstådda grunder, dom av den 11 mars 2020, kommissionen/Gmina Miasto Gdynia och Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

[37] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2018, UBS Europe m.fl. (C-358/16, EU:C:2018:715, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

[38] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 januari 2021, kommissionen/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, punkt 54).

62. Domstolen ska dessutom ex officio pröva villkoren för upptagande till sakprövning.[39] Såtillvida borde tribunalen i det nu aktuella fallet åtminstone ha prövat huruvida talan mot Olafs beslut att neka Liviu Dragnea tillgång till de begärda handlingarna kunde tas upp till sakprövning med hänsyn till varje persons rätt till tillgång till de handlingar som berör honom eller henne. Detta gäller i än högre grad eftersom den motivering på vilken tribunalen stödde sin uppfattning att talan mot beslutet att vägra tillgång till handlingarna inte kunde tas upp till sakprövning, nämligen avsaknaden av en bekräftande ansökan och ett slutgiltigt avslagsbeslut i den mening som avses i förordning nr 1049/2001, inte är relevant när det gäller rätten att få tillgång till akter enligt artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

63. Det överklagade beslutet är således bristfälligt motiverat.

64. EU-domstolen kan ex officio fastställa en bristfällig motivering i ett mål om överklagande.[40] Detta gäller än mer om den bristfälliga motiveringen avser frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning vid tribunalen, vilket EU-domstolen i förekommande fall också ska pröva ex officio.[41]

65. Det framgår dessutom av Liviu Dragneas redogörelser i förevarande mål att han, om än underförstått, har gjort gällande att hans rätt att få tillgång till handlingar i egenskap av en person som berörs av en utredning inom ramen för förordning nr 883/2013 har åsidosatts. Formellt sett stöder han visserligen sin andra grund på en överträdelse av förordning nr 1049/2001, vilket säkerligen också är anledningen till att tribunalen inriktade sig på denna förordning. I sak har han emellertid gjort gällande att tillgång till de handlingar som använts i samband med utredningarna är en fråga om rätten till försvar, eftersom dessa utredningar helt klart avsåg honom och till och med huvudsakligen var inriktade på honom.

66. Det överklagade beslutet ska därmed upphävas i den del tribunalen ogillade talan mot beslutet att vägra tillgång till de begärda handlingarna utan att pröva huruvida denna talan kunde tas upp till sakprövning mot bakgrund av en berörd persons rätt att få tillgång till handlingar.

b) Förordning nr 1049/2001

67. Vad beträffar förordning nr 1049/2001 fann tribunalen, såsom nämnts ovan, att talan i första instans mot Olafs beslut att neka Liviu Dragnea tillgång till de begärda handlingarna, inte kunde tas upp till sakprövning. Olafs ifrågasatta vägran i den omtvistade skrivelsen av den 1 oktober 2018[42] kunde enligt tribunalen inte anses utgöra ett slutgiltigt avslag på en ansökan om att få tillgång till handlingar enligt artiklarna 7 och 8 i denna förordning.[43]

68. För det första stödde sig Liviu Dragnea i sin skrivelse av den 22 augusti 2018[44] enbart på förordning nr 883/2013, och hans ansökan avsåg handlingar som hade samband med Olafs utredningar, som enligt uppgift berörde honom.

[39] Se dom av den 29 april 2004, Italien/kommissionen (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punkt 35).

[40] Se dom av den 20 december 2017, EUIPO/European Dynamics Luxembourg m.fl. (C-677/15 P, EU:C:2017:998, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

[41] Se beslut av den 5 september 2013, ClientEarth/rådet (C-573/11 P, ej publicerat, EU:C:2013:564, punkt 20).

[42] Punkt 23 ovan i detta förslag till avgörande.

[43] Se ovan, punkterna 57 och 58 i detta förslag till avgörande, samt punkterna 63–70 i det överklagade beslutet.

[44] Ovan punkt 22 i detta förslag till avgörande.

69. För det andra lämnade han inte in någon bekräftande ansökan till Olaf om att få tillgång till handlingar enligt artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001. Till skillnad från vad Liviu Dragnea gjort gällande kan Olaf inte klandras för att inte ha informerat honom om hans rätt enligt artikel 7.1 i samma förordning att göra en sådan bekräftande ansökan. Olaf hade nämligen rätt att betrakta hans ansökan som en ansökan om att få tillgång till handlingarna i ärendet, och inte som en ursprunglig ansökan i den mening som avses i artiklarna 6 och 7 i förordning nr 1049/2001.

70. Liviu Dragnea anser att tribunalens tolkning av bestämmelserna inte är förenlig med förordning nr 1049/2001. I artikel 6 i förordningen ställs inga ytterligare krav på en ansökan om att få tillgång till handlingar än att ansökan ska inges på ett av unionens språk och vara tillräckligt utförlig för att institutionen ska kunna identifiera handlingen. Liviu Dragneas ansökan genom skrivelsen av den 22 augusti 2018 uppfyllde dessa krav. Enligt artikel 7.1 i förordning nr 1049/2001 var Olaf således skyldig att informera honom om hans rätt att lämna in en bekräftande ansökan enligt artikel 7.2 i samma förordning, vilket Olaf inte gjorde. Avslaget på hans ansökan genom den omtvistade skrivelsen ska således anses utgöra ett slutgiltigt avslagsbeslut mot vilken ogiltighetstalan kan väckas.

71. Detta argument kan godtas.

72. Det är visserligen riktigt att förfarandet för tillgång till kommissionens handlingar sker i två steg. Svaret på en ursprunglig ansökan i den mening som avses i artikel 7.1 i förordning nr 1049/2001 utgör således i princip endast ett första ställningstagande mot vilket i princip talan inte kan väckas.[45] Emellertid kan det undantagsvis hända att kommissionen tar slutlig ställning genom ett sådant svar och då kan ogiltighetstalan väckas mot detta svar.[46]

73. I motsats till vad tribunalen slog fast i punkt 69 i det överklagade beslutet framgår det emellertid av omständigheterna i förevarande mål att Olafs svar i den omtvistade skrivelsen beträffande ansökan om att få tillgång till handlingar skulle betraktas som slutgiltigt. Denna fråga avser för övrigt inte tribunalens bedömning av omständigheterna, vilket kommissionen har anfört, utan tribunalens rättsliga kvalificering som kan prövas inom ramen för ett överklagande.[47]

74. Enligt rättspraxis ska förfarandet i två steg, vilket infördes genom förordning nr 1049/2001, ge kommissionen möjlighet att snabbt besluta om tillgång till handlingar och i förekommande fall pröva avslagsbeslut ännu en gång. Härigenom ska bland annat senare tvister undvikas.[48] Ett sådant förfarande i två steg är emellertid bara meningsfullt om kommissionen efter det första avslagsbeslutet också verkligen vill göra det möjligt att ändra detta beslut. Den ger uttryck för denna vilja genom att upplysa sökandena om deras rätt att lämna in en bekräftande ansökan enligt artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001. I tidigare avgöranden har tribunalen följaktligen slagit fast att en talan mot avslaget på en ursprunglig ansökan om att få tillgång till handlingar kan tas upp till sakprövning, om ingen sådan information har lämnats.[49] Detta visar nämligen just att avslaget var slutgiltigt.

[45] Beslut av den 15 februari 2012, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen (C-208/11 P, ej publicerat, EU:C:2012:76, punkt 30), samt dom av den 2 oktober 2014, Strack/kommissionen (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punkt 36).

[46] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkterna 58–62), och dom av den 2 oktober 2014, Strack/kommissionen (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punkt 36).

[47] Dom av den 23 november 2017, Bionorica och Diapharm/kommissionen (C-596/15 P och C-597/15 P, EU:C:2017:886, punkt 55).

[48] Se dom av den 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkterna 53 och 54).

[49] Tribunalens dom av den 9 september 2009, Brink's Security Luxembourg/kommissionen (T-437/05, EU:T:2009:318, punkterna 74 och 75), dom av den 23 januari 2017, Justice & Environment/kommissionen (T-727/15, ej publicerad, EU:T:2017:18, punkt 14), dom av den 11 december 2018, Arca Capital Bohemia/kommissionen (T-440/17, EU:T:2018:898, punkt 20), och dom av den 11 december 2018, Arca Capital Bohemia/kommissionen (T-441/17, ej publicerad, EU:T:2018:899, punkt 19).

75. Det saknar emellertid betydelse att Liviu Dragnea enligt tribunalens bedömning inte informerades om möjligheten att lämna in en bekräftande ansökan på grund av att Olaf uppfattade ansökan som en ansökan om att få ta del av handlingar.

76. Såsom Liviu Dragnea helt riktigt har anfört ställer artikel 6 i förordning nr 1049/2001 inga andra krav för att en ansökan om att få tillgång till handlingar ska kunna tas upp till sakprövning, än att ansökan ska inges på ett av unionens språk och vara tillräckligt utförlig för att institutionen ska kunna identifiera handlingen. Det krävs således inte att sökanden uttryckligen stöder sin ansökan på förordning nr 1049/2001. De unionsinstitutioner som berörs av denna förordning måste tvärtom vara medvetna om att det i unionsrätten har införts en generell rätt att ta del av handlingar, vilken regleras just i denna förordning. Det innebär att varje ansökan om tillgång till handlingar potentiellt omfattas av dess tillämpningsområde och att avslag på ansökan ska bedömas mot bakgrund av de skäl för undantag som anges i denna. Om en ansökan om tillgång till handlingar lämnas in i samband med ett förfarande som omfattas av andra regler – förordning nr 883/2013 i det nu aktuella fallet – utesluter inte detta att ansökan ändå omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001.[50]

77. En unionsinstitution som omfattas av denna förordning ska således, för att försäkra sig om möjligheten att ännu en gång överväga sitt beslut att avslå en ansökan om tillgång till handlingar, upplysa sökanden om hans eller hennes rätt att lämna in en bekräftande ansökan enligt artikel 7.2. I annat fall måste den acceptera att avslaget ska anses vara slutgiltigt och direkt kunna bli föremål för domstolsprövning.

78. Om en talan mot ett avslagsbeslut, även i avsaknad av information, inte skulle kunna tas upp till sakprövning på grund av att en bekräftande ansökan saknas, skulle detta dessutom uppmuntra till otillbörlig underlåtenhet att lämna information. Just i politiskt känsliga fall – såsom det nu aktuella fallet – skulle detta incitament vara särskilt uttalat.

79. I det nu aktuella fallet skulle man därmed kunna utgå från att Olafs avslag på Liviu Dragneas ansökan om tillgång till handlingar i den omtvistade skrivelsen var slutgiltigt. Detta skulle således direkt kunna bli föremål för en ogiltighetstalan. Tribunalen gjorde sig därmed skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att Liviu Dragneas ansökan om ogiltigförklaring av Olafs beslut att inte ge honom tillgång till vissa handlingar, inte kunde tas upp till sakprövning.

3. Slutsats i denna del

80. Av det ovan anförda följer att det överklagade beslutet ska upphävas i den del tribunalen fann att Liviu Dragneas talan mot Olafs beslut att inte ge honom tillgång till handlingar inte kunde tas upp till sakprövning. Tribunalen gjorde däremot en riktig bedömning när den ogillade talan i den del den avsåg Olafs vägran att utföra en utredning avseende genomförandet av de tidigare utredningarna.[51]

[50] Se, till exempel, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) och dom kommissionen/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), samt dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

[51] Se ovan, punkterna 51–53 i detta förslag till avgörande.

B. Huruvida målet ska återförvisas till tribunalen

81. Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen själv, efter att ha upphävt ett avgörande meddelat av tribunalen, slutgiltigt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa ärendet till tribunalen för avgörande

82. I det nu aktuella fallet uppkommer frågan om återförvisning av ärendet till tribunalen endast med avseende på yrkandet i första instans, om ogiltigförklaring av Olafs beslut att inte ge Liviu Dragnea tillgång till vissa handlingar.

83. I detta avseende är tvisten färdig för avgörande i den mån domstolen själv kan avgöra huruvida Liviu Dragneas yrkanden i första instans kan tas upp till sakprövning. Det framgår nämligen av prövningen av den andra grunden att detta yrkande kan tas upp till sakprövning.

84. Denna prövning har således för det första visat att Olafs avslag på ansökan om att få tillgång till handlingar utgör ett slutgiltigt avslagsbeslut i den mening som avses i artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001, genom vilket Olaf slutgiltigt intog sin ståndpunkt, och som därmed direkt kan bli föremål för en ogiltighetstalan. [52]

85. För det andra framgår det visserligen av denna prövning att tribunalen å sin sida inte prövade frågan huruvida talan mot Olafs beslut att inte ge Liviu Dragnea tillgång till vissa handlingar kunde tas upp till sakprövning mot bakgrund av den rätt att få tillgång till handlingar som en person som berörs av Olafs utredningar har. [53] Några skäl till att talan i detta avseende inte skulle kunna tas upp till sakprövning kan emellertid inte skönjas.

86. I ansökan i första instans åberopade Liviu Dragnea, om än underförstått, rätten att få tillgång till handlingar. [54]

87. Det är inte bara svaret på frågan huruvida Liviu Dragnea kan få tillgång till handlingarna i de tidigare utredningarna inom ramen för rätten att få tillgång till handlingar, utan också svaret på frågan huruvida beslutet att vägra tillgång till dessa handlingar över huvud taget kan få rättsverkningar för honom och därmed utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas, som beror på om han ska anses berörd av dessa handlingar, något som Olaf har besvarat nekande. Prövningen av parternas argument i detta avseende gäller emellertid frågan huruvida talan mot beslutet att avslå ansökan om att få tillgång till handlingar är välgrundad, eller har frågan i varje fall så nära samband med den omständigheten att den inte kan besvaras inom ramen för prövningen av huruvida talan kan tas upp till sakprövning.

88. Talan mot beslutet att avslå ansökan om att få tillgång till handlingarna kan i varje fall inte avvisas med argumentet att detta skulle kunna medföra kringgående av fristen för att väcka talan mot de slutliga rapporterna, [55] eftersom det härvid måste prövas huruvida Liviu Dragnea felaktigt ansågs som ej ”berörd person” i den mening som avses i artikel 2.5 i förordning nr 883/2013.

[52] Se ovan, punkterna 73–79 i detta förslag till avgörande.

[53] Se ovan, punkterna 57 och 59 i detta förslag till avgörande.

[54] Se ovan, punkterna 60 och 61 i detta förslag till avgörande.

[55] I det nu aktuella fallet väcktes talan i första instans efter det att fristen hade löpt ut, se ovan, punkt 38 i detta förslag till avgörande.

89. Bortsett från att det är omtvistat och inte slutgiltigt har klarlagts huruvida dessa rapporter kan överklagas inom ramen för en ogiltighetstalan [56] måste en person som (påstår sig) vara berörd av en av Olafs utredningar nämligen ändå kunna utöva sin rätt till tillgång till handlingar oberoende av om denna person (eventuellt med framgång) har överklagat den slutliga rapporten om en utredning. Det är nämligen fullt möjligt att behovet av att få tillgång till handlingarna i en av Olafs utredningar inte uppkommer redan vid den tidpunkt då personen får kännedom om utredningsrapporten, utan först senare, bland annat på grund av de slutsatser som de nationella myndigheterna drar av Olafs slutledningar, på grundval av de åtgärder som de vidtar eller inom ramen för en skadeståndstalan.

90. Inom ramen för en prövning av Liviu Dragneas rätt till tillgång till handlingar kan ett beslut att vägra tillgång följaktligen inte motiveras med att rätten gått förlorad på grund av att Olaf felaktigt inte klassade honom som ”berörd person”.

91. Och slutligen kan man inte heller utgå från att det saknar betydelse huruvida talan i första instans om ogiltigförklaring av Olafs beslut att vägra tillgång till de begärda handlingarna prövas mot bakgrund av förordning nr 1049/2001 eller mot bakgrund av en persons rätt att få tillgång till handlingarna i ett förfarande avseende denna person. Dessa båda rättsliga grunder har nämligen olika syften. Varje unionsmedborgares rätt att få tillgång till handlingar syftar till att ge allmänheten största möjliga rätt till tillgång till unionens handlingar, [57] medan rätten att få tillgång till handlingarna i ett ärende ingår i rätten till försvar för en person som berörs av en åtgärd, och detta inte endast under ett förfarande, utan även efter det att förfarandet avslutats. [58]

92. Det skulle därmed mycket väl kunna förhålla sig så att prövningen av frågan huruvida en sökande ska få tillgång till en viss handling ger olika resultat beroende på den rättsliga grund utifrån vilken ansökan prövas. Det är till exempel fullt tänkbart att undantaget för att skydda syftet med inspektioner, utredningar och revisioner enligt artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 motiverar avslag på en ansökan om att få tillgång till handlingar i den mening som avses i denna förordning, men däremot inte kan göras gällande mot en sökande som ansöker om tillgång till handlingarna i ett ärende och med framgång hävdar att han eller hon är en berörd person. Omvänt är det tänkbart att en person som inte kan visa att han eller hon berörs av en utredning ändå kan få tillgång till vissa handlingar i utredningsakten genom den allmänna rätten att få tillgång till handlingar.

93. Av det ovan anförda följer att EU-domstolen kan avvisa kommissionens invändning om rättegångshinder vad gäller yrkandet om ogiltigförklaring av Olafs beslut att inte ge Liviu Dragnea tillgång till vissa handlingar. För att avgöra huruvida detta yrkande är välgrundat ska målet återförvisas till tribunalen både vad gäller rätten till tillgång till handlingarna i ärendet och vad gäller förordning nr 1049/2001.

94. Det är därmed inte nödvändigt att pröva Liviu Dragneas ansökan om bevisupptagning. [59]

[56] Se ovan, punkterna 35 och 36 i detta förslag till avgörande.

[57] Se dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

[58] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2018, UBS Europe m.fl. (C-358/16, EU:C:2018:715, punkt 61 och där angiven rättspraxis), samt mitt förslag till avgörande i målet UBS Europe m.fl. (C-358/16, EU:C:2017:606, punkt 80 och där angiven rättspraxis).

[59] Se ovan, punkt 30 i detta förslag till avgörande.

VI. Rättegångskostnader

95. Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen, när överklagandet bifalls och den själv slutligt avgör saken, besluta om rättegångskostnaderna. I artikel 138.3 i rättegångsreglerna, vilken enligt artikel 184.1 i dessa regler är tillämplig i mål om överklagande, föreskrivs att om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader. Domstolen får emellertid besluta att en part ska ersätta en del av den andra partens rättegångskostnader, om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i målet.

96. I det nu aktuella fallet ogillas visserligen överklagandet i den del det avser Olafs vägran att utföra en utredning avseende genomförandet av de tidigare utredningarna, och det överklagade beslutet fastställs i den del yrkandet om detta felaktigt avvisades genom beslutet.

97. Vidare tas överklagandet upp till sakprövning i den del det avser talan mot Olafs beslut att inte ge Liviu Dragnea tillgång till vissa handlingar, och kommissionens invändning om rättegångshinder avvisas och målet återförvisas till tribunalen för avgörande av just detta yrkande. Dessutom visade det sig vid prövningen av den andra grunden att kommissionens agerande inte var konstruktivt, eftersom dess invändning om rättegångshinder var lika motsägelsefullt som tribunalens argumentation. [60]

98. Mot bakgrund av dessa omständigheter tycks det i det nu aktuella fallet vara motiverat att besluta att kommissionen ska bära både sina rättegångskostnader i denna instans och i första instans i samband med invändningen om rättegångshinder samt ersätta hälften av Liviu Dragneas rättegångskostnader i denna instans och i första instans i samband med invändningen om rättegångshinder.

99. Liviu Dragnea ska i gengäld bära hälften av sina rättegångskostnader i denna instans och i första instans i samband med invändningen om rättegångshinder.

100. Frågan om rättegångskostnaderna i övrigt ska anstå. [61]

VII. Förslag till avgörande

101. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen beslutar enligt följande:

1. Det beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 12 maj 2020, Dragnea/kommissionen (T-738/18, ej publicerat, EU:T:2020:208), upphävs i den del talan om ogiltigförklaring av Olafs beslut att inte ge Liviu Dragnea tillgång till vissa handlingar ogillas och Liviu Dragnea förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

2. Europeiska kommissionens invändning om rättegångshinder vid tribunalen ogillas i den del den avser talan om ogiltigförklaring av Olafs beslut att inte ge Liviu Dragnea tillgång till vissa handlingar.

[60] Se ovan, punkterna 56 och 59 i detta förslag till avgörande.

[61] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkt 69).

3. Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för prövning av samma talan om ogiltigförklaring av Olafs beslut att inte ge Liviu Dragnea tillgång till vissa handlingar.

4. Överklagandet ogillas i övrigt.

5. Kommissionen ska bära sina rättegångskostnader i denna instans och i första instans i samband med invändningen om rättegångshinder och ersätta hälften av Liviu Dragneas rättegångskostnader i denna instans och i första instans i samband med invändningen om rättegångshinder.

6. Liviu Dragnea ska bära hälften av sina rättegångskostnader i denna instans och i första instans i samband med invändningen om rättegångshinder.

7. Frågan om rättegångskostnaderna i övrigt ska anstå.